

Vítězslav KUTA¹, František KUDA², Martin FERKO³
TEORETICKÁ VÝCHODISKA STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ

Abstrakt

Předpokládaná stať se zabývá některými teoretickými východisky, o něž se strategické plánování opírá. V první řadě je pojednáno o nezbytnosti stanovování budoucnostních cílů, v druhé řadě pak o vazbu strategického plánování na investiční proces, specificky na investiční cyklus. Závěr článku je pak věnován vztahu plánování územního a strategického.

1 ÚVOD

V posledních letech se stále častěji setkáváme s pojmem strategického plánování a stále častěji se můžeme seznámit s konkrétními strategickými plány zejména velkých měst. Téměř se zdá, že jde o tematiku zcela novou. V podstatě však nejde o nic jiného, než o stanovování budoucnostních cílů. a tato praxe má u nás dlouhodobou historii bez ohledu na to, pod jakým názvem byla realizována. Oblastní plánování, regionální plánování nebo rajónové plánování to vše jsou je různé přístupy k danému problému. Proto i strategický plán rozvoje jako výstupní materiál strategického plánování je v minulosti i současnosti možno potkat i pod jiným označením, Proto sem patří plejáda názvů jako koncepce rozvoje, oblastní plán rozvoje, regionální plán, rajónový plán či obecně plány rozvoje. Pro další úvahu však bude dobré přidržet se označení „program rozvoje obce“, neboť s tímto označením pracuje náš současný zákon o obcích.

2 NEZBYTNOST STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ

Především několik poznámek k věcným důvodům, z nichž vycházejí požadavky na zpracování koncepčních a programových materiálů. Mimo citovaných legislativních důvodů, lze věcných důvodů zajisté uvést celou řadu, počínaje problematikou dlouhodobého plánování, potřebami řídicí praxe až po požadavek efektivnosti při reprodukci základních prostředků. Rozebrat všechny není možné a ani účelné. Bude vhodné se tedy zastavit alespoň u dvou. Bez hlubšího rozboru lze konstatovat, že „stanovování cílů“ je nedílnou součástí existence jednotlivce, ale i sociálních skupin, organizací a institucí všeho druhu. Nebude tomu zajisté jinak ani u takové komunity jako je město či obec. Je-li město či obec mimořádně silnou koncentrací obyvatel a základních fondů všech typů s intenzívními vnitřními vazbami a v mnoha směrech společným chováním, pak platí, že stanovovat si rozvojový program je integrální součástí jeho života, neboť je nedílnou součástí duchovní výbavy každého organismu. Naopak lze tvrdit, že absence cílů vždy signalizuje situaci, která vybočuje z normálu. Společenská skupina, která si přestane stanovovat cíle, je zpravidla komunitou stagnující, která si sama svou pasivitou vytváří bariery, jež budou v budoucnosti těžko překonatelné. Absence procesu stanovování cílů je v životě každé skupiny víceméně nezdravým jevem. Na straně druhé stanovování cílů musí být velmi uvážené a v maximální míře reálné. Cíle mohou být stanovovány obtížné a náročné, ale vždy reálně dosažitelné, neboť při stanovování cílů nereálných, nedosažitelných a neuskutečnitelných je komunita vystavena situaci permanentního nedosahování cílů, což vždy vede k frustraci, defetizmu a stagnaci. V případě města a obce je „koncepce rozvoje“ nejužívanější, ale také nejefektivnější formou stanovování a vytyčování cílů. Koncepce rozvoje nestanovuje totiž pouze dílčí cíle nebo cíle bez výběru, ale naopak cíle, představující vývoj

¹ Eng., Ph. D., Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Fakulta stavební, Katedra městského inženýrství, vitezslav.kuta@vsb.cz

² Ing., CSc., Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Fakulta stavební, Katedra městského inženýrství, frantisek.kuda@vsb.cz

³ Ing., Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Fakulta stavební, Katedra městského inženýrství, martin.ferko.fast@vsb.cz

komplexní, který zahrnuje všechny organické složky a to ve vazbě na potřeby, ale i zdroje a možnosti.

3 VÝZNAM INVESTIČNÍHO MODELU A JEHO CYKLU

Druhým věcným důvodem je konstrukce investičního modelu, tak jak je v naší současné legislativě zabudován a v investiční činnosti praktikován. Investiční výstavba je nejfrekventovanějším prvkem v celém souboru rozvojových faktorů, ale je i vysoce náročná na finanční a materiálové zdroje, na organizaci, na znalosti a zkušenosti a velkou schopnost předvídat vývoj. Rozhodující je však časová náročnost. Přípravné práce představují cca rok a rovněž dobu potřebnou pro zpracování projektů lze odhadnout na jeden rok. Trvá-li vlastní realizace přibližně dva až tři roky, pak od okamžiku vzniku první úvahy o zamýšlené investici po její uvedení do provozu uplyne doba, jež není kratší pěti let. Při této náročnosti se nelze obejít bez zpracované koncepce rozvoje, navíc čas od času aktualizované nebo přehodnocené s časovým horizontem podstatně přesahujícím oněch pět let.

4 VŠEOBECNÉ POZNÁMKY K PROBLEMATICE KONCEPČNÍCH PRACÍ

I když se zdá, že podstatnou část transformace společnosti máme již za sebou, je jasné, že nemalá část je ještě před námi. Samotnou podstatou transformace jsou změny, které zasahují do všech oblastí života obce a města. I toto konstatování navozuje nezbytnost zpracování „programu rozvoje“, neboť jsou-li potřebné změny tak všeobslhlé, pak je evidentně nelze uskutečňovat bez jejich naprogramování dlouhodobým koncepčním materiálem. Je zřejmě nezbytné zde uvést ještě několik poznatků k problematice koncepčních prací všeobecně. Především nutno říci, že koncepce rozvoje konstruovaná k určitému časovému horizontu není víceméně přesným obrazem budoucího stavu, nýbrž je pouze zobrazením našich současných znalostí a představ o budoucím stavu. Tento pojmový posun a jeho případné nepochopení má značný praktický dopad. Zde totiž můžeme hledat kořeny častých rozčarování nad postupnými korekcemi programů, ale také nad faktem, že skutečné výsledky dosti často nekorespondují se záměry obsaženými v koncepčních materiálech. Tyto skutečnosti často způsobují v konkrétní řídicí sféře jistou skepsi, jistou nedůvěru ke koncepčním materiálům a konec konců i nechuť ke koncepčním činnostem vůbec. Stručně lze říci, že očekávání vkládaná do koncepce rozvoje často značně překračují možnosti, jimiž programové materiály disponují. Je tedy nezbytné koncepci rozvoje chápat nikoliv jako obraz budoucího stavu, nýbrž jako vymezení rozvojových směrů nebo jako vymezení mantinelů, jež rozvojové směry ohraničují, ať už je vyjadřovací forma koncepčních materiálů jakákoliv.

Naznačený přístup lze snad nejlépe vyjádřit vějířem nebo výsečí rozvojových směrů, jehož vrchol nebo střed je v současnosti, tedy v okamžiku koncipování koncepce rozvoje a jenž je zaměřen k stanovenému časovému horizontu. Je to tedy pohled z pozice současných znalostí k stanovenému časovému horizontu, při čemž zorné pole je dáno možnostmi našeho vidění. Celou situaci lze ilustrovat představou kužele světla, který v temnotě před sebe vrhá reflektor jedoucího automobilu. Reflektor tak ohledává automobilu cestu a to vždy ve směru, který je současně směrem jízdy. nelze to ani jinak, neboť reflektor je pevně spojen s autem tak jako naše znalosti o výhledu jsou pevnou součástí naší současnosti. A vzhledem k tomuto pevnému spojení automobilu a reflektoru se osvětlený horizont pohybuje tak rychle, jak se pohybuje automobil sám. Z tohoto konstatování a jeho ilustrace pak vyplývají mimo jiné dva závěry. Je-li sestavena koncepce rozvoje k stanovenému časovému horizontu a jsou-li sledovány při cestě vývoje vpřed oba krajní body zorného pole horizontu, pak vějíř směrů se neustále rozevírá, až v okamžiku, kde je dosaženo stanoveného horizontu již žádné mantinely neexistují, neexistuje tedy již žádné vytyčení směrů rozvoje.

Druhým závěrem je konstatování, že mají-li existovat koncepční představy o jistém např. dvacetiletém horizontu, pak musí být konstruovány v závislosti na čase stále nové a nové koncepce rozvoje. Oba závěry jsou vlastně dvěma stranami téže mince a lze je shrnout do požadavku permanentnosti v koncepční činnosti. Potud je úvaha dosti jednoznačná. Potíže nastávají v okamžiku, kdy je nezbytné tento obecný požadavek permanentnosti přetlumočit do praktických kroků, pracovních postupů a organizačních úloh.

Jsou-li jednotlivé rozvojové kroky měst vždy výsledkem interakce mezi správou města, občany a reprezentanty podnikatelské sféry, pak je patrné, že dopracovat se správného stanovení rozvojových směrů a výběru rozvojových programů bez znalosti postojů a názorů jednotlivých skupin občanů je téměř nemožné.

Získat věrohodné znalosti o názorech, postojích a požadavcích jednotlivých sociálních skupin, ale i občanů jako celku, není již dnes požadavek nereálný, i když jeho uskutečnění může být dosti nákladné.

5 VZTAH STRATEGICKÉHO A ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Sestavování programů nebo koncepcí rozvoje je vždy úzce navázáno na problematiku územního plánování a proto je nezbytné připomenout a ozřejmit legislativní zakotvení koncepčních rozvojových materiálů obcí a měst. Zatímco územní plány a tudíž i obsah územně plánovací dokumentace má svou legislativní oporu v zákoně o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), opírá se problematika programu rozvoje obcí a měst, jeho zpracování a akceptace pouze o ustanovení zákona o obcích. Konkrétně se uvádí, že obec v samostatné působnosti zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj a ochranu a tvorbu životního prostředí (s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy). Současně se uvádí že do samostatné působnosti obce patří schvalování rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění. Konečně se stanovuje, že schvalovat program rozvoje územního obvodu obce je vyhrazeno pouze obecnímu zastupitelstvu. i když další ustanovení ani zpodrobnění uvedených konstatování zákon o obcích neobsahuje, je z textu patrné, že obec je zodpovědná za svůj rozvoj, nástrojem je „program rozvoje obce“ a veškeré rozhodovací kompetence v tomto směru má vyhrazeno zastupitelstvo obce.

Již z předchozího textu je patrné, což je na tomto místě nutno znovu zdůraznit, že takto pojaté koncepční materiály nenahrazují územně plánovací dokumentaci (územní plány či územní projekty), ale rovněž ji ani nekonkurují. Jestliže územně plánovací dokumentace zaměřuje svoji pozornost na územně technické otázky, pak „koncepční rozvojové materiály“ soustřeďují svůj zájem, při přísném respektování územních a technických daností, na společenské, ekonomické a sociální aktivity. Ve středu pozornosti „koncepčních rozvojových dokumentů“ stojí obyvatel v roli občana, účastníka výrobního procesu i společenského dění, představovaného zájmovými sdruženími a spolky i politickými stranami. Dále soustřeďuje pozornost na výrobní a podnikatelské činnosti, široký rozsah služeb od distribuce až po vzdělání a kulturu. Jsou tedy koncepční rozvojové a programové dokumenty na straně jedné a územní plány a projekty na straně druhé samostatnými a zcela rozdílnými materiály s rozdílným účelem a cílem. Jejich pozice je charakterizována vzájemnou věcnou propojitelností a podmíněností a potřebnou koexistencí. jde o letitý problém, v minulosti označovaný za problém vztahu mezi oblastním a územním plánováním, v nedávných letech pak za problém prostorového plánování integrujícího oba systémy. Nicméně skutečností je, že oba systémy existují a jsou potřebné i když systém územního plánování je vybaven bohatou škálou profesionálně zdatných pracovníků (existuje dokonce mechanismus vysokoškolského vzdělávání těchto pracovníků) a může se vykázat mnohaletými praktickými zkušenostmi, zatímco práce s programy rozvoje obcí a měst se může opírat pouze o v úvodu citované formulace v zákoně o obcích a obecné povědomí nezbytnosti stanovování budoucnostních cílů. Je rovněž zřejmé, že snahy o dořešení vztahu obou systémů budou i nadále pokračovat, ovšem je rovněž zřejmé, že praktické úlohy zpracování programů rozvoje obcí jsou a musí být zajišťovány již dnes.

Lze tedy konstatovat, že oba zmíněné systémy tj. územní plánování a plánování strategické jsou u nás jednoznačně zakotveny a praktikovány, nicméně se vyznačují značnou mírou rozdílnosti a to zejména co do obsahu, rozsahu, závaznosti a podrobnosti. Nebude jistě na škodu sestavit stručnou rekapitulaci těchto rozdílností:

- a) legislativní zakotvení = stavební zákon a navazující vyhlášky proti pouze několikavětým pasážím zákona o obcích
- b) instičionální = samostatné odbory územního plánování městských úřadů proti častým absencím útvarů, jež mají strategii rozvoje v kompetenci

- c) profesionalita tvůrců = hustá síť projekčních středisek zaměřených na územní plány proti nevelkému počtu agentur zpracovávajících rozvojové koncepce
- d) vzdělávání pracovníků = územní plánování jako tradiční součást architektonického vzdělávání (viz fakulty architektury) proti roztržitému a nekoordinovanému vzdělávání odborníků pro oblast strategického plánování
- e) obsah dokumentů = relativně stanovený obsah územních dokumentů ve srovnání s vágní praxí v případě strategických rozvojových plánů
- f) akceptace veřejnosti = povšechná znalost veřejnosti účelu a forem územního plánování proti téměř občanské anonymitě plánů strategických

Ve vyčíslení rozdílů by bylo možno pokračovat, pro ilustraci situace je však uvedený přehled dostačující.

Jaké možnosti se nabízejí k řešení uvedené situace.

V zásadě jde pouze o dva možné přístupy.

- * Budou nadále zachovány a praktikovány oba plánovací systémy, budou však jasně definovány jejich vzájemné vztahy a vazby včetně vzájemné komunikace, časové relace a územní vymezení. Tento koncept však může být perspektivní pouze v případě vzájemného vyrovnání základních parametrů obou systémů. Požadavek je to však značně časově náročný.
- * Druhý přístup lze nejlépe charakterizovat termínem prostorové plánování. Přístup znamená integraci obou systémů do jednoho procesu, který zastřešuje jak práci s informacemi územně technickými, tak i socioekonomickými a samozřejmě i demografickými a sociologickými. Není zajisté od věci zmínit zde materiál, jenž byl v roce 1990 zpracován ve výzkumném ústavu výstavby a architektury pod názvem „kodex prostorového plánování“, jež byl paragrafovým zněním připravovaného zákona.

Samozřejmě předpokládaná stat' si nečiní a ani nemůže činit nárok na stanovení, který s uvedených dvou přístupů lze spíše označit za reálnější či správnější. Ambice referátu by však byly dostatečně naplněny pokud by jim byl dán dostatečný podnět k fundované a objektivní diskuzi.

6 ZÁVĚR

Už samy uvedené důvody dostatečně dokumentují nezbytnost koncepční činnosti a potřebnost koncepčních materiálů, přesto se stále lze setkat se stavem, kdy koncepční práce není docenována. Jak jinak lze vysvětlit fakt, že přesto co bylo uvedeno, stále ještě většina obcí a měst koncepční materiály dosud nemá a pohříchu je ani nepostrádá.

Z uvedeného je patrné, jak významnou roli zaujímají koncepční materiály na úspěšném rozvoji obcí a měst. Především však proto, že koncepční přístup přináší do rozvoje efektivnost, neboť jen tak lze zajistit, aby prostředky na rozvoj byly vynakládány v potřebném čase, v potřebném místě a v potřebném rozsahu. Lze tedy říci, že dosahovat v rozvoji efektivnosti nelze jinak než cestou koncepční činnosti.

Přesto všechno je patrná jistá nedokonalost dosavadních postupů a některých nedostatečně zpracovaných míst naznačeného systému, nicméně se lze domnívat, že přes tyto nedokonalosti je nutné ke zpracování programů přistoupit v daleko širší míře a tím výrazněji koncepčně usměrňovat vývoj našich obcí a měst. Nebezpečí chyb plynoucích z uvedené nedokonalosti je menší než nebezpečí plynoucí z dosavadní absence koncepčních programových materiálů postihujících rozvoj v lokální rovině České republiky. Ostatně při přijetí zásady kontinuity v koncepční práci, lze kalkulovat s postupnou eliminací těchto nedokonalostí a to úměrně s tím, jak porostou zkušenosti s koncepčními pracemi.

Lze doufat, že strategické plánování představuje možnost jak podpořit a ovlivnit budoucí život a rozvoj našich sídelních útvarů bez dramatických skoků či propadů ke spokojenosti všech občanů obcí, měst i regionů.

LITERATURA

- [1] TOMÁNEK, P. A KOL.: Metodické podklady pro zpracování programu rozvoje obce, VUROM Ostrava 1993 KUTA.V., SEDLECKÝ.J., KUDA.F.: Revitalizace panelového bydlení v Ostravě, Sborník X. mezinárodní konference Městského inženýrství, Karlovy Vary, 19.6.2005
- [2] KUTA, V. A KOL.: Technicko organizační model rozhodovacích procesů v přípravě a realizaci staveb města Ostravy, VŠB-Technická univerzita Ostrava, listopad 1996 KUTA.V., KUDA.F., FERKO.M.: Proměny bydlení a současnost, Sborník 2. ročníku mezinárodní interdisciplinární konference na téma: Proměny bydlení, Olomouc, 19.-20.9.2006
- [3] KUTA, V.: program rozvoje sídelního útvaru, Územní rozvoj č. KRIER L.: Architektura – volba nebo osud, Akademia, Praha 2001
- [4] HORÁKOVÁ, J., KUTA, V.: Postup práce na strategickém plánu ekonomického rozvoje Ostravy do roku 2010, Urbanismus a územní rozvoj
- [5] Kolektiv: Strategický plán rozvoje statutárního města Ostravy, Magistrát města Ostravy, Ostrava 2005

Zpracováno v rámci řešení grantového úkolu „Proměny bydlení v České republice“ v letech 2005-2007.

Recenzovala: Ing. Ivo Staš

